

François Ecalle : “La répartition des emplois publics correspond peu aux besoins”

16 mars 2018, PAR Publics Acteurs

La répartition des emplois publics par rapport au nombre d’habitants correspond assez peu aux besoins et le principe d’égalité devant le service public n’est pas vraiment respecté, juge l’économiste et président de Fipeco, François Ecalle* , qui relève aussi que les départements ruraux sont loin d’être toujours défavorisés.

La répartition territoriale des services publics devrait en principe correspondre aux besoins de la population, mais l’importance des services publics et les besoins de la population dans une zone géographique donnée sont très difficiles à mesurer.

Le “taux d’administration”, qui rapporte le nombre de fonctionnaires au nombre d’habitants sur un territoire, est un indicateur fruste de l’adéquation des services publics aux besoins, mais il a pour avantages d’être synthétique, rapidement disponible et mesurable avec précision à un niveau géographique fin. Les taux d’administration par régions et par départements sont en effet publiés chaque année dans le rapport sur l’état de la fonction publique annexé au projet de loi de finances.

En moyenne pour l’ensemble des trois fonctions publiques, le taux d’administration est de 71,9 agents (civils) pour 1 000 habitants en métropole en 2015. Il est nettement plus élevé dans les régions d’outre-mer (85,0) et deux régions métropolitaines se distinguent : l’Île-de-France (81,6), en raison de la forte concentration de services de l’État, et la Corse (79,6).

Hors DOM, Île-de-France et Corse, il apparaît un écart de 17 % entre la région la plus pourvue en agents publics, Provence-Alpes-Côte d’Azur (74,2 agents pour 1 000 habitants), et la moins pourvue, les Pays de la Loire (63,6 pour 1 000).

Au niveau départemental, les écarts sont bien plus forts. Hors DOM, Paris et Corse, l’éventail des taux d’administration va de 45,9 agents pour 1 000 habitants dans l’Ain à 91,3 pour 1 000 dans la Haute-Vienne, soit un rapport de presque un à deux.

Les taux d’administration les plus forts (hors Paris) et les plus faibles

Les plus forts		Les plus faibles	
Départements	Taux	Départements	Taux
Martinique	96,6	Ain	45,9
Corse-du-Sud	93,7	Haute-Saône	48,6
Haute-Vienne	91,3	Vendée	54,6
Vienne	89,6	Eure	55,6
Guadeloupe	87,9	Oise	56,7

Source : direction générale de l’administration et de la fonction publique, Insee, Fipeco.

Ce taux d’administration doit être décomposé entre les trois fonctions publiques car les fonctionnaires de l’État peuvent être localisés dans des zones particulières comme la région parisienne, une partie d’entre eux rendant des services de portée nationale.

Le taux d’administration par les fonctionnaires civils de l’État est en moyenne de 29,9 agents pour 1 000 habitants en métropole et de 35,3 dans les DOM. L’Île-de-France se distingue bien avec un ratio de

39,9 pour 1 000 mais, hors Île-de-France, l'écart reste relativement limité entre la Corse (30,6) et la région Paca (29,4) d'un côté et les Pays de la Loire (24,8) de l'autre.

Au niveau des départements, hors DOM et Paris (où le taux d'administration est de 81,8), l'écart est d'un peu plus qu'un à deux entre celui où le taux est le plus élevé, l'Ille-et-Vilaine (37,8) et celui où il est le plus faible, la Vendée (17,6).

Les taux d'administration par l'État les plus forts (hors Paris) et les plus faibles

Les plus forts		Les plus faibles	
Départements	Taux	Départements	Taux
Guyane	42,0	Vendée	17,6
Ille-et-Vilaine	37,8	Ardèche	19,4
Haute-Garonne	37,7	Ain	19,6
Meurthe-et-Moselle	36,7	Haute-Savoie	19,9
Guadeloupe	36,4	Deux-Sèvres	20,1

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique, Insee, Fipeco. Fonctionnaires civils.

Les écarts entre les taux d'administration par les fonctionnaires locaux et hospitaliers sont en fait un peu plus importants.

Le taux d'administration de la fonction publique territoriale est en moyenne de 25,6 agents pour 1 000 habitants en métropole. Il est beaucoup plus élevé dans les DOM (35,2 pour 1 000), notamment en Martinique (39,5 pour 1 000). En métropole, la Corse se distingue de nouveau avec un taux de 34,2. Hors Corse, l'écart est de 50 % entre la région la plus pourvue, Paca (30,5), et la région la moins pourvue, Grand Est (20,3).

Les écarts entre départements sont plus importants. Hors DOM et Corse, le rapport est de plus qu'un à deux entre les deux extrêmes : les Alpes-Maritimes (34,0) et l'Ain (16,2).

Les taux d'administration par la fonction publique territoriale les plus forts

(hors DOM et Corse) et les plus faibles

Les plus forts		Les plus faibles	
Départements	Taux	Départements	Taux
Alpes-Maritimes	34,0	Ain	16,2
Landes	33,4	Haute-Saône	16,4
Paris	32,3	Haut-Rhin	17,4
Hautes-Alpes	31,7	Oise	18,9
Vienne	31,4	Meuse	19,4

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique, Insee, Fipeco.

Le taux d'administration de la fonction publique hospitalière est en moyenne de 16,3 agents pour 1 000 habitants en métropole et il est plus faible dans les DOM (14,5 pour 1 000). La Réunion est la région où le taux d'administration hospitalière est le plus faible de France (11,4) et la Martinique celle où il est le

plus élevé (21,3). Hors DOM, le taux d'administration est le plus faible en Île-de-France (14,0) et il est parmi les plus faibles en Corse (14,8). C'est en Bourgogne-Franche-Comté qu'il est le plus fort (20,0).

Au niveau départemental, hors DOM, l'écart est d'environ 1 à 3 entre le département où le taux d'administration est le plus faible, la Seine-et-Marne (9,6 agents pour 1 000 habitants) et celui où il est le plus fort, la Haute-Vienne (29,1 pour 1 000). On pourra noter que, hors Paris, les taux les plus forts sont observés dans des départements plutôt ruraux et les plus faibles plutôt en région parisienne.

Les taux d'administration hospitalière les plus forts et les plus faibles (hors DOM)

Les plus forts		Les plus faibles	
Départements	Taux	Départements	Taux
Haute-Vienne	29,1	Seine-et-Marne	9,6
Creuse	27,4	Ain	10,0
Allier	26,1	Hauts-de-Seine	10,0
Paris	24,8	Seine-Saint-Denis	10,3
Cantal	23,9	Yvelines	10,5

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique, Insee, Fipeco.

Au vu de ces taux d'administration, la répartition des emplois publics correspond assez peu aux besoins et le principe d'égalité devant le service public n'est pas vraiment respecté. Il apparaît aussi que les départements ruraux sont loin d'être toujours défavorisés.

Il est également intéressant d'examiner si la répartition des emplois publics reflète l'activité économique des zones géographiques considérées. En effet, si le nombre de fonctionnaires est très important au regard de la production d'un territoire, cela peut signifier que cette production est très fortement taxée ou que ce territoire bénéficie de transferts monétaires en provenance des autres zones géographiques. Ces transferts se font surtout par le paiement des salaires des fonctionnaires d'État et hospitaliers et par les dotations de l'État aux collectivités locales.

Les impôts dont le taux est variable selon les zones géographiques représentant une faible part des prélèvements obligatoires en France, il est probable que les écarts entre le nombre d'emplois publics et l'activité économique des différentes régions reflètent surtout une forme de solidarité entre elles.

L'activité économique des régions devrait être mesurée par leur PIB, mais les PIB régionaux sont souvent anciens et d'une fiabilité relative. C'est donc l'emploi total dans les régions, pour lequel les données sont plus fiables et plus récentes (2015), qui est pris en compte ici pour apprécier leur production.

En 2015, il y a en moyenne 18,6 fonctionnaires pour 100 emplois en métropole et 28,1 pour 100 dans les régions d'outre-mer (39,8 % en Guyane). La Corse se distingue également avec un taux de 22,5 %. Hors DOM et Corse, l'écart est de 22 % entre la région où ce ratio est le plus élevé, les Hauts-de-France (20,5 %), et celle où il est le plus faible, les Pays de la Loire (16,8 %).

S'agissant des fonctionnaires civils de l'État, le ratio moyen est de 7,6 % en métropole et de 11,7 % dans les régions d'outre-mer (19,8 % en Guyane). Hors DOM, l'écart est de 34 % entre la région où il est le plus fort, la Corse (8,6 %), et celle où il est le plus faible, les Pays de la Loire (6,4 %).

S'agissant de la fonction publique territoriale, le ratio moyen est de 6,8 agents pour 100 emplois en métropole et de 11,7 % dans les régions d'outre-mer (14,3 % en Guyane). En métropole hors Corse (9,7 %), l'écart est de 37 % entre la région où ce ratio est le plus fort, l'Occitanie (8,1 %), et celle où il est le plus faible, l'Île-de-France (5,9 %).

S'agissant de la fonction publique hospitalière, le ratio moyen est de 4,2 agents pour 100 emplois en métropole et de 4,7 % dans les régions d'outre-mer. Il est le plus faible en Île-de-France (3,0 %) et à La Réunion (3,6 %) et le plus fort à la Martinique (6,2 %). Hors DOM, l'écart est de 90 % entre la région où le ratio est le plus fort, la Bourgogne-Franche-Comté (5,7 %), et celle où il est le plus faible, l'Île-de-France (3,0 %).

Ces écarts entre les nombres de fonctionnaires par emploi selon les régions traduisent une forte solidarité, notamment entre les régions Pays de la Loire, Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, d'un côté, et les régions d'outre-mer et la Corse mais aussi les Hauts-de-France et l'Occitanie, d'un autre côté.

Pour mieux répartir les fonctionnaires sur le territoire, il faudrait renforcer leur mobilité. À défaut de pouvoir le faire, les projets du gouvernement d'un plan de départs volontaires et de recrutements de contractuels constituent une solution intéressante sous certaines réserves.

François Ecalte en quelques dates

Ancien élève de l'ENA, François Ecalte a été le rapporteur général du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, et du chapitre relatif aux finances publiques du rapport public annuel de 2008 à 2015. Il s'est mis en disponibilité de la Cour en janvier 2016 pour se consacrer à l'animation d'un site Web sur les finances publiques et l'économie, Fipeco. Membre du Haut Conseil des finances publiques de 2013 à 2015, François Ecalte a aussi officié, au cours de sa carrière, à la direction de la prévision au ministère de l'Économie, comme sous-directeur des politiques sectorielles (1994-1997), puis comme sous-directeur des finances publiques (1997-1999).